

Julia Rusanen

# RIKOLLISEN OIKEUS TURVAPAIKKAAN

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
2/2020

# TIIVISTELMÄ

Julia Rusanen: "Rikollisen oikeus turvapaikkaan"

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Julkisoikeus

2/2020

---

Oikeus elämään on yksi perustavanlaatuisimmista ihmisoikeuksista ja oikeus hakea turvapaikkaa on yksi väline, joka auttaa takaamaan tämän oikeuden. Vuonna 2015 pakolaiskriisissä Suomeen saapui yli 30 000 turvapaikanhakijaa, mikä oli moninkertaisesti enemmän kuin edellisvuosina. Sen seurauksena yhtenä lieveilmiönä ovat tulleet esiin turvapaikanhakijoiden tekemät rikokset, niin Suomessa kuin lähtömaassa tehdyt. Ulkomaalaisten tekemiin rikoksiin on kiinnitetty huomiota yleisessä keskustelussa ja ulkomaalaislain sisältöön on tehty useita muutoksia sen jälkeen. Tässä kandidaatintutkielmassa selvitetään perusteet kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviin oleskelulupiin sekä tutkitaan rikollisuuden vaikutusta turvapaikkaprosessiin sen eri vaiheissa.

Tutkielmassa pureudutaan turvapaikkaprosessia koskevaan lainsäädäntöön ja systematisoidaan oikeuden sisältöä käyttäen lainopillista tutkimusmetodia. Oikeus hakea turvapaikkaa on taattu useissa eri kansainvälisissä sopimuksissa sekä kansallisesti Suomen perustuslaissa ja ulkomaalaislaissa. Lisäksi aineistoon kuuluu lainvalmisteluaineisto tiettyjen ulkomaalaislakiin liittyvien muutosten osalta. Tutkielmassa paneudutaan näiden edellä mainittujen dokumenttien sisältöön sekä tarkastellaan aihetta oikeustapausten näkökulmasta konkreettisten esimerkkien saamiseksi.

Suomessa ulkomaalainen on normaalissa rikosoikeudellisessa vastuussa itsestään ja varsinaisen rangaistuksen lisäksi karkottaminen on mahdollinen lisäseuraamus. Esimerkiksi Suomen ulkomaalaislaissa sallitaan palauttaminen verrattain pienistä rikoksista. YK on määritellyt eräänlaisia poissulkemislausekkeita, joiden täyttyessä kansainvälinen suojelu voidaan evätä. Mikäli turvapaikanhakija on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, törkeän (muun kuin poliittisen) rikoksen tai YK:n vastaisen teon, voidaan hänet sulkea suojelun ulkopuolelle.

Suojelun poissulkeminen voi tulla kyseeseen, mikäli ulkomaalainen on syyllistynyt rikokseen. Kaikesta huolimatta kansainväliset asiakirjat sisältävät yhden ehdottoman kiellon tai periaatteen, joka tunnetaan nimellä palautuskielto eli non-refoulement. Palautuskiellon mukaan ketään ei saa palauttaa eli käännäyttää tai karkottaa henkilö toiselle alueelle kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Palautuskielto voidaan nähdä siis eräänlaisena pakolaisen viimeisenä turvana, joka estää karkottamisen silloin, kun pelko on hyvin perusteltua. Turvapaikka-asioiden käsittely on relevanttia ulkomaalaisten oikeusturvan takaamiseksi ja siten voidaan taata ihmiselle mahdollisuus hakea suojaa ja turvaa hätätilanteessa.

Avainsanat: turvapaikkapäätökset, rikollisuus, turvapaikkamenettely, toissijainen suojelu, käännäyttäminen, oleskelulupa, palautuskielto, suojelun poissulkeminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällysluettelo

Lähdeluettelo .....	IV
1. Johdanto .....	1
1.1. Tutkimusaiheen esittely .....	1
1.2. Tutkimuskysymys .....	3
1.3. Työn metodiset lähtökohdat .....	5
2. Turvapaikkaprosessin ja oleskelulupien sääntely .....	6
2.1. Yleistä turvapaikan myöntämisestä ja oleskeluluvista sekä prosessin kulku pähkinäkuoressa .....	6
2.2. Turvapaikkamenettely ja toissijainen suojelu .....	9
2.3. Dublin-järjestelmä eli valtion vastuunmäärittäminen .....	12
3. Kielteinen turvapaikkapäätös ja rikollisen turvapaikanhakijan oikeudet .....	15
3.1. Yleistä kielteisestä turvapaikkapäätöksestä sekä suojelun poissulkeminen .....	15
3.2. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman menettäminen sekä karkottaminen .....	19
3.3. Palautuskielto eli non-refoulement .....	23
4. Johtopäätökset .....	26

## Lähdeluettelo

- Euroopan unionin perusoikeusvirasto - Euroopan neuvosto:* Turvapaikkaa, rajoja ja maahanmuuttoa koskevan eurooppaoikeuden käsikirja. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, vuoden 2014 painos.
- Hirvelä, Päivi - Heikkilä, Satu:* Ihmisoikeudet - Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. painos, E-kirja. Helsinki: Alma 2017.
- Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja, 17. 2011.
- Kallio, Heikki - Kotkas, Toomas - Palander Jaana - Hakalehto Suvianna - Hyytiä Jaakko - Korsman Kati - Nykänen Eeva - Paso Mirjami - Similä Juha - Sovela Katariina - Vääänen Ulla:* Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent, e-kirja 2018.
- Kuosma, Tapio:* Turvapaikka ja pakolaisasema. EU: Nordbooks 2016.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Päivittyvä teos, Helsinki: Alma Talent 2013.
- Nykänen, Eeva:* Toissijaista vai humanitaarista? Erottelematonta väkivaltaa pakenevien turvapaikanhakijoiden suojele ulkomaalaislain mukaan. Oikeus 2012, s. 187-207.
- Oikeusministeriö:* Rikoksantorjuntakatsaus 2016. Rikoksantorjunnan tärkeys maahanmuuttotilanteen tuomien haasteiden ratkaisussa. Helsinki: Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi, 19.1.2017.
- Owalgroupp:* Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys. Riippumattoman selvitys sisäministeriön toimeksiannosta 27.6.2019. Saatavilla osoitteessa: <<https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>> 12.12.2019.
- Pirjola, Jari:* Palauttamiskielto, Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa. Lakimies 2002, s. 741-756.
- Pöntinen, Miila:* DublinIII -asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön. Defensor legis 2015, s. 553-566.
- Saarikkomäki, Elsa - Oljakka, Nea - Vanto, Johanna - Pirjatanniemi, Elina - Lavapuro, Juha - Alvesalo-Kuusi Anne:* Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. Turun yliopisto: Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 2018.
- Tarvainen, Laura - Hautala Sanna:* Paperittomuuteen pakotetut. Oikeus 2018, s. 338-357.
- The World Bank:* Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration 19.03.2018.
- Yle uutiset:* EU:n ulkoministerit ottavat tänään kantaa Turkin hyökkäykseen Syyriassa 14.10.2019.

## **Virallislähteet:**

Perustuslaki (731/1999).

Ulkomaalaislaki (301/2004).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, Geneve 28.7.1951 (SopS 78/1968).

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopsS 59-60/1989).

Euroopan Parlamentin ja neuvoston vastuunmäärittämisasetus 604/2013 (Dublin III -asetus).

Direktiivi 2013/32/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu).

Direktiivi 2011/95/EU eli ns. määritelmädirektiivi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.

Direktiivi 2008/115/EY. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

Direktiivi 2003/86/EY. Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen.

Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2014. Saatavilla osoitteessa: <<https://www.kho.fi/fi/index/julkaisut/hallintotuomioistuintenyhteisetoimintakertomukset.html>>.

Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2018. Saatavilla osoitteessa: <<https://www.kho.fi/fi/index/julkaisut/hallintotuomioistuintenyhteisetoimintakertomukset.html>>.

Euroopan parlamentti ja neuvosto: Asetusehdotus Dublin-menettelyn uudistamiseksi. COM (2016) 270 final - 2016/0133 (COD).

HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

KAA 4/2015. Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamista koskeva kansalaisaloite.

Valtioneuvoston kanslia: Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention 2009. Saatavilla osoitteessa: <<https://www.unhcr.org/protection/operations/4a5edac09/unhcr-statement-article-1f-1951-convention.html>>.

Ulkoministeriö, Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö. Rikosten määritelmien tulkintaohjeet, 2015.

## **Verkkolähteet:**

Maahanmuuttoviraston nettisivut: Turvapaikka Suomesta. <<https://migri.fi/turvapaikka-suomesta>>. (luettu 5.12.2019).

Maahanmuuttoviraston nettisivut: Mitä puhuttelussa kysytään. <<https://migri.fi/mita-puhuttelussa-kysytaa>>. (luettu 5.12.2019).

Maahanmuuttoviraston nettisivut: Oleskelulupatyypit. <<https://migri.fi/oleskelulupatyypit>>. (luettu 20.1.2020).

Maahanmuuttoviraston tilastot: <<https://migri.fi/vanhat-tilastot#oleskelulupa>>. (vierailtu 7.2.2020).

Maahanmuuttovirasto: Pelkkä kidutus ei ole oleskelulupaperuste 23.1.2012 <[https://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/pelkka-kidutus-ei-ole-oleskelulupaperus-1](https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/pelkka-kidutus-ei-ole-oleskelulupaperus-1)>. (luettu 10.12.2019).

Sisäministeriön nettisivut: Perheenyhdistäminen. <<https://intermin.fi/maahanmuutto/maahanmuuttopolitiikka/perheenyhdistaminen>>. (luettu 2.2.2020).

Euroopan komission nettisivut. <[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en)>. (luettu 1.2.2020).

Reform of the Dublin system, Briefing EU legislation process, 1.3.2019. Saatavilla osoitteessa: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282016%29586639](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282016%29586639)>. (luettu 1.2.2020).

## **Oikeuskäytäntö:**

KHO 2019:93

KHO 2018:147

KHO 2017:119

KHO 27.9.2017 T 4753

KHO 2016:199

Turun HAO 18/1324/3

N.A. v. Suomi (25244/18)

Saadi v. Italia (37201/06)

Bundesrepublik Deutschland v. B & D (C-57/09 ja C-101/09)

M.S.S v. Belgia ja Kreikka (30696/09)

M.B.B v. Sweden (104/1998)

**Lyhenteet:**

EIT = Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EU = Euroopan unioni

HAO = Hallinto-oikeus

KHO = Korkein hallinto-oikeus

UNHCR = Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö

YK = Yhdistyneet kansakunnat

# 1. Johdanto

## 1.1. Tutkimusaiheen esittely

Turvapaikkaan ja turvapaikanhakijoihin liittyvät asiat ovat olleet tapetilla etenkin vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen, jolloin turvapaikanhakijoiden määrän yllättävä kasvu nousi haasteeksi koko Euroopassa. Vuonna 2015 myös Suomeen saapui moninkertainen määrä turvapaikanhakijoita verrattuna edellisvuosiin,<sup>1</sup> mikä aiheutti monenlaisia haasteita niin kriisin aikana kuin sen jälkipuinnissa. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisen vuoksi myös turvapaikanhakijoiden tekemät rikokset ovat lisääntyneet.<sup>2</sup> Turvapaikkahakemusten lisääntyessä ovat lisääntyneet myös tapaukset, joissa joudutaan ottamaan huomioon hakijan rikollinen tausta sekä mahdolliset rikokset Suomessa hakemuksen jättämisen jälkeen. Vuoden 2017 karkottamispäätöksistä 11% tehtiin rikoksen perusteella.<sup>3</sup> Kielteisten turvapaikkapäätösten määrä on lisääntynyt ja luonnollisesti kielteiset turvapaikkapäätökset ovat poikineet kanteluita niin hallinto-oikeuteen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle.<sup>4</sup>

YK:n yleismaailmallisten ihmisoikeuksien julistuksen mukaan ”jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa muissa maissa”. Moni turvapaikanhakija lähtee hakemaan suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta paetakseen sotaa tai kotimaansa epäinhimillisiä olosuhteita. Turvapaikanhakija voi saapua Suomeen joko itse tai pakolaiskiintiössä. Pakolaisasema eli turvapaikka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle. Pakolaisuus määritellään pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 1 artiklassa, joka on yksi merkittävimpiä pakolaisasemaa määritteleviä kansainvälisiä sopimuksia. Myös Suomen ulkomaalaislaki (301/2004) nojaa pakolaisaseman määrittelyssä kyseessä olevaan sopimukseen. Osa pakolaisista otetaan Suomeen UNHCR:n esityksestä pakolaiskiintiössä, jolloin kyse on UNHCR:n<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan Suomeen saapui vuonna 2015 yli 30 000 turvapaikanhakijaa, kun vastaava luku oli vuonna 2014 3651.

<sup>2</sup> Esimerkiksi Oikeusministeriön rikosentorjuntakatsaus 2016, s. 13–14.

<sup>3</sup> HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 4. Karkottamispäätöksiä tehtiin 900, joista 99 rikoksen perusteella.

<sup>4</sup> Hallintotuomioistuinten vuosikertomus 2014 s. 12–13 ja vuosikertomus 2018 s. 9–10. Vuonna 2014 hallinto-oikeuksissa ulkomaalaisasioita oli 17% käsiteltävistä asioista, kun vuonna 2018 sama luku oli 31%. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastaavat lukemat olivat 2014 n. 25% ja 2018 60%.

<sup>5</sup> UNHCR eli Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö on vuonna 1950 perustettu pakolaisapujärjestö. Sen tärkeimpiä tehtäviä ovat pakolaisten oikeuksista huolehtiminen ja kriittisen hätäavun tarjoaminen. Järjestössä toimii valtuutettu, joka suojelee pakolaisten etuja.



pakolaisiksi katsomista tai muista kansainvälisen suojelun tarpeessa olevista uudelleensijoitusta vaativista henkilöistä.

Ulkomaalaislakiin on tehty useita muutoksia pakolaiskriisin seurauksena. Muutoksia on tehty muun muassa käsittelyprosessin nopeuttamiseksi sekä pyrkimyksenä vastata maahanmuuton myötä syntyneisiin rikollisuus- ja turvallisuushaasteisiin. Esimerkiksi vuonna 2016 hallitus poisti ulkomaalaislaista mahdollisuuden hakea turvapaikkaa humanitaarisen suojelun perusteella, joka oli kansallinen lupakategoria. Sen jälkeen oleskelulupaa on voinut hakea vain kansainvälisin perustein eli turvapaikkaa tai toissijaista suojelua. Lainmuutoksen taustalla olivat lisääntyneet turvapaikkahakemukset ja pyrkimys tehdä Suomesta vähemmän houkutteleva maa turvapaikanhakijoiden keskuudessa.<sup>6</sup>

Ulkomaalaislakiin tehtiin muutoksia uudestaan vuonna 2018. Tämän lakimuutoksen taustalla oli huoli yleisen turvallisuuden vaarantumisesta sekä kansalaisaloite, jota käsiteltiin jo keväällä 2016.<sup>7</sup> Hallituksen strategisessa ohjelmassa 2015 tuodaan esille, että maasta poistamista halutaan nopeuttaa niiden henkilöiden osalta, jotka ovat syyllistyneet törkeisiin rikoksiin, rikoksen uusijoita tai ovat muutoin yleiselle järjestykselle vaarallisia.<sup>8</sup> Sen pohjalta sisäministeriö asetti hankkeen, jossa selvitettiin rikollisten maasta poistamista. Hankkeessa selvitettiin ongelmia, jotka liittyvät maasta poistamiseen niissä tapauksissa, joissa kyse on yleiselle järjestykselle vaarallisista tai rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä sekä käytiin läpi ulkomaalaislain muutostarpeita, viranomaiskäytännöt ja niiden ohjeistus. Aiemmin ulkomaalainen on saanut odottaa Suomessa lainvoimaista päätöstä valitettuaan hallinto-oikeuteen, mutta lakimuutoksen jälkeen tuomion ei tarvitse olla lainvoimainen maasta poistamista varten, mikäli hän on ennen maahantuloa tai maassa oleskelunsa aikana antanut ymmärtää olevansa yleiselle turvallisuudelle vaaraksi.<sup>9</sup> Monet muutokset ulkomaalaislaissa sekä turvapaikka-asioiden käsittelyssä lyhyellä aikavälillä kertovat omanlaistaan tarinaa haasteista liittyen turvapaikkaprosessiin.

Tarve turvapaikka-asioihin liittyvälle tarkastelulle tuskin vähenee tulevaisuudessa, sillä on ennustettu, että ilmastopakolaisuus lisääntyy ilmastonmuutoksen seurauksena<sup>10</sup> ja Turkin hyökättyä

---

<sup>6</sup> HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 3 ja 6.

<sup>7</sup> KAA 4/2015. Rikoksen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottamista koskeva kansalaisaloite.

<sup>8</sup> Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 38.

<sup>9</sup> HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 3–8.

<sup>10</sup> Esimerkiksi Maailmanpankin raportin mukaan ilmastonmuutos ajaa liikkeelle jopa 140 miljoonaa pakolaista vuoteen 2050 mennessä (The World Bank, Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration 19.03.2018).

Syyriaan on uhkana, että miljoonat pakolaiset saapuvat jälleen Eurooppaan<sup>11</sup>. Yksi viimeaikaisista merkittävistä tapahtumista oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antama tuomio Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään) ja 3 artiklan (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto) rikkomisesta. Tapauksessa Suomi epäsi irakilaismiehen turvapaikka- ja oleskelulupahakemukset, sillä seurauksella, että mies kuoli palattuaan Irakiin.<sup>12</sup> Tapaus on herättänyt kansallisella tasolla keskustelua turvapaikkapäätöksistä, sillä oikeus elämään on yksi tärkeimmistä perus- ja ihmisoikeuksista. On oleellista, että puitteet turvapaikka-asioille ovat kunnossa; hakemusten oikeudenmukaisesta ja yksilöllistä käsittelyä varten, ja jotta turvapaikkahakemuksen käsitteleminen olisi mahdollisimman tehokasta ja jokaisen ihmisoikeudet sekä oikeusturva toteutuisivat asianmukaisella tavalla. Kuitenkin tämä vaatii pakolaispolitiikalta toisinaan tasapainottelua yleisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien toteutumisen välillä, joten siksi aiheen tarkastelu on relevanttia. Ihmisoikeuksien perustavanlaatuisen luonteeseen kuuluu, että oikeuksien toteutuminen on ehdotonta. Oikeus hakea suojaa ja turvapaikkaa on tärkeä oikeus. ”Pakolaisen kohdalla ei ole kyse hyväntekeväisyydestä, vaan perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien toteuttamisesta<sup>13</sup>.”

## 1.2. Tutkimuskysymys

Tässä kandidaatintutkielmassa selvitetään, mitä edellytyksiä turvapaikan saamiselle on ja mitä oikeuksia sen saamiseen liittyy rikokseen syyllistyneen tai yleiselle järjestykselle vaarallisen henkilön kohdalla sekä miten rikoksen tekeminen vaikuttaa jo olemassa olevaan tai haettavaan oleskelulupaan. Tutkimuskysymyksen voi muotoilla tiiviisti: mitä oikeuksia turvapaikanhakijalla on ja kuinka rikoksen tekeminen vaikuttaa turvapaikkaprosessiin? Erityinen kysymys on se, että kuinka rikoksen tekeminen (joko ennen maahan saapumista tai sen jälkeen) voi vaikuttaa oikeuteen saada turvapaikka sekä kuinka se voi vaikuttaa myös jo myönnettyyn oleskelulupaan. Tutkielman kiintopiste on kuitenkin turvapaikka-asioden tarkastelussa.

Turvapaikkaprosessia pyritään tarkastelemaan tutkielmassa mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, ottaen sen eri vaiheet huomioon. Ensimmäiseksi tarkastelun kohteena on pakolaisaseman saamiseen liittyvä sääntely sekä yleisesti oleskeluluvista. Sen jälkeen selvitetään, millaisissa

---

<sup>11</sup> Yle, EU:n ulkoministerit ottavat tänään kantaa Turkin hyökkäykseen Syyriassa 14.10.2019.

<sup>12</sup> EIT: N.A. v. Suomi (25244/18).

<sup>13</sup> Kuosma 2016, s. 148.

tilanteissa turvapaikka jätetään myöntämättä ja kuinka pakolaisaseman voi menettää etenkin rikollisen toiminnan kontekstissa. Lopuksi käydään läpi käännitys- ja karkotusperusteet.

Turvapaikkaan liittyvää lainsäädäntöä tarkastellaan pääasiallisesti kansallisella tasolla sekä soveltuvin osin ylikansallisella tasolla. Mielenkiintoa herättävät myös pakolaiskriisin jälkeen tehdyt muutokset ulkomaalaislakiin, joista erityisenä käsittelyn kohteena on rikollisten ulkomaalaisten karkottamista koskeva muutos. Tutkimuksessa käsitellään myös erilaisia aiheen kannalta relevantteja oleskelulupatyyppejä. Kuitenkin aiheen rajaamisen kannalta osa oleskelulupatyypeistä rajautuvat ulkopuolelle tai jäävät vähemmälle käsittelylle. Tutkimuksessa ei myöskään kiinnitetä erityistä huomiota sellaisiin turvapaikkaoikeuden erityisiin kohtiin kuten lasten oikeudet turvapaikkaprosessissa.

Turvapaikkaprosessin tarkastelu on oleellista muutoinkin kuin pelkän lainsäädännön kannalta, sillä on huomattavissa, että käytännöt voivat muuttua vaikka lainsäädäntö ei muuttuisi, jolloin lopputulos on tietenkin hyvin erilainen. Eräässä tutkimushankkeessa tarkasteltiin Maahanmuuttoviraston tekemiä päätöksiä vuosilta 2015–2017. Tutkimuksessa huomattiin, että kielteiset turvapaikkapäätökset ovat suhteessa lisääntyneet, eikä syyksi katsottu lainsäädännön muutoksia, vaan Maahanmuuttoviraston tulkintalinjojen ja ratkaisukäytännön tiukentuminen.<sup>14</sup> Kuitenkin tässä tutkielmassa fokus on oikeudellisessa aineistossa.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14 artiklan mukaan kaikilla on oikeus hakea turvapaikkaa. Kuitenkin toinen kohta sisältää lisäyksen, ettei tämä koske niitä, jotka on tuomittu epäpoliittisista rikoksista tai joiden teot ovat vastoin YK:n yleisiä päämääriä ja periaatteita. Oleskellessaan Suomessa, ulkomaalainen on myös normaalissa rikosoikeudellisessa vastuussa itsestään. Yhtenä mielenkiinnon kohteena siis on, että onko turvapaikanhakijan kohdalla teoilla mahdollisia lisäseuraamuksia ja minkä tason rikoksilla voi olla merkitystä turvapaikkaprosessissa. Tietenkään rikoksen vaikutuksesta turvapaikkaprosessiin ei voida puhua teknisesti rangaistuksena, mutta sitä voidaan kuvailla mahdollisesti eräänlaisena lisäseuraamuksena. Hallinto-oikeuksien ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset kuuluvat aiheeseen myös olennaisesti, sillä etenkin ihmisoikeustuomioistuimen päätöksillä on merkittävä vaikutus turvapaikanhakijoiden muotoutuvaan oikeusturvaan.

---

<sup>14</sup> Saarikkomäki et al. 2018, s. 31–33.

### 1.3. Työn metodiset lähtökohdat

Tämä tutkielma on lainopillinen, sillä se tutkii voimassaolevan oikeuden sisältöä eli tulkitsee ja systematisoi oikeutta. Tässä lainopillisessa tutkielmassa tutkitaan kansainvälisen oikeuden piirin sekä kansallisen perustuslain ja ulkomaalaislain sisältöä sekä merkitystä ulkomaalaisiin kohdistuvassa turvapaikkaprosessissa.<sup>15</sup> Tässä työssä tulkinnan kohteena on turvapaikkaprosessiin liittyvä oikeus ja tulkinta tapahtuu esimerkiksi selvittämällä, mitä tarkoitetaan vakavalla rikoksella. Systematisointi kuuluu kiinteästi lainoppiin ja sen tehtävänä on oikeudenaloittain tutkimisen lisäksi jäsentää oikeudenalojen käsitteitä, oikeusperiaatteita sekä teoreettisia rakennelmia.<sup>16</sup> Tämä työ pyrkii systematisoimaan turvapaikkaprosessiin kuuluvaa sääntelyä, sillä pakolaisuutta ja turvapaikan hakemista määrittelevä sääntely tulee useasta eri lähteestä, mikä monimutkaistaa tulkintaa. Tässä työssä aineistona toimii sekä kansallinen että ylikansallinen lainsäädäntö ja sen lisäksi muista oikeuslähteistä saatava materiaali, kuten lainvalmisteluaineisto, oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus. Kansainvälinen oikeus liittyy aiheeseen kiinteästi, sillä monet turvapaikkaan liittyvistä oikeuksista ja velvoitteista tulevat kansainvälisistä sopimuksista sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista.

Muiden oikeuslähteiden osalta tutkielmassa paneudutaan esimerkiksi kansainvälisiin sopimuksiin, hallintotuomioistuinten päätöksiin sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiin. Kansainvälisten sopimusten merkitys on suuri etenkin ulkomaalaisasioissa, sillä suuri osa suojeluperusteista tulee suoraan kansainvälisistä sopimuksista, kuten turvapaikkamenettely ja toissijainen suojelu. EU-oikeudella on kansallisen oikeusjärjestyksen lisäksi usein suora vaikutus hallintotuomioistuinten päätöksiin niissä ulkomaalaisia käsittelevissä tapauksissa, jotka ovat edenneet hallintotuomioistuimiin. Vaikutus tulee näkyviin tulkintavaikutuksen ja yhdenmukaisen tulkinnan vaatimusten kautta.<sup>17</sup>

Oikeudenalajaottelussa tämä tutkimus asettuu hallinto-oikeuden alle, mutta se voidaan kategorisesti jakaa siitä myös ulkomaalaisoikeuden piiriin. Ulkomaalaisoikeus on vakiintunut oikeuslaitoksen ja ulkomaalaishallinnon käytössä ja sen piiriin voidaan nähdä sisältyvän kaikki ulkomaalaisasioihin liittyvä oikeudellinen sääntely. Ulkomaalaisoikeus käsittelee keskeisimmin ulkomaalaislakia.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Hirvonen 2011, s. 21–23.

<sup>16</sup> Hirvonen 2011, s. 25.

<sup>17</sup> Mäenpää 2013, kohdassa Tulkintavaikutus ja yhdenmukainen tulkinta.

<sup>18</sup> Kallio et al. 2018, kohdassa 1.1 Oikeudenalan keskeiset käsitteet.

## 2. Turvapaikkaprosessin ja oleskelulupien sääntely

### 2.1. Yleistä turvapaikan myöntämisestä ja oleskeluluvista sekä prosessin kulku pähkinäkuoressa

Pakolainen on ulkomaalainen, joka täyttää Genevessä solmitussa pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1968) (myöhemmin pakolaissopimus) 1 artiklan vaatimukset. Artiklan mukaan pakolaisella on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Hän on pelkonsa vuoksi kykenemätön tai haluton turvautumaan sanotun maan suojaan. Pakolainen voi myös olla olematta minkään maan kansalainen. Hän oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella, eikä halua tai kykene palaamaan sinne pelon tai muun mainitun syyn vuoksi.

Turvapaikan saamiseen liittyy useita eri sopimuksia ja velvoittavaa lainsäädäntöä. Suomessa säädettyjä ja velvoittavia kansallisia lakeja ovat ulkomaalaislaki ja Suomen perustuslaki (731/1999). Lisäksi suojelua koskee useat laaditut kansainväliset asiakirjat, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopsS 59-60/1989) ja Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02). Huomionarvoista on, että useissa sopimuksissa suojelua käsitellään eri tavoin sekä se, että niissä ei taata itsessään oikeutta turvapaikkaan. Vaikka unionin sopimuksissa asetetaan tiettyjä rajoituksia valvoa kolmannen maan kansalaisen pääsyä ja oleskelua maassa, on valtiolla silti suvereeni oikeus valvoa ulkomaalaisten pääsyä maahan<sup>19</sup>. EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa oikeus turvapaikkaan muotoillaan siten, että se nojaa pakolaissopimukseen sekä EU:n perussopimukseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvapaikkaoikeutta ei sellaisenaan ole edes olemassa, vaan sopimuksen 2 ja 3 artikla sisältävät käytännössä palautuskiellon, joka estää hakijan palauttamisen epäinhimillisen kohtelun kohteeksi<sup>20</sup>.

Kuitenkin EU:n määritelmädirektiivissä (2011/95/EU) (eli direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle) todetaan, että mikäli edellytykset

---

<sup>19</sup> Eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 28.

<sup>20</sup> Eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 39.

turvapaikalle tai toissijaisen suojelun kriteerit täyttyvät, on turvapaikanhakijalle myönnettävä turvapaikka. Direktiivin perustana on halu yhtenäistää Euroopan sisäistä turvapaikkalainsäädäntöä.

Seuraavaksi käsitellään, miten turvapaikan hakuprosessi käytännössä etenee. Turvapaikanhakija saapuu Suomeen ja ilmoittaa rajaviranomaiselle haluavansa hakea turvapaikkaa. Viranomaiselle esitetään hakemus (rajalla tai alueella) tarpeesta saada kansainvälistä suojelua. Hakemus tulee jättää heti maahan saapuessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen rajantarkastusviranomaiselle tai poliisille. Hakemuksen voi palauttaa jälkikäteen vain perustelluista ja painavista syistä, joita voivat olla esimerkiksi oman lähtömaan tilanteen muuttuminen tai vaikeus kerätä todisteita hakemuksen tueksi. Poliisin tai viranomaisen on rekisteröitävä hakemus viipymättä, tarkalleen ottaen kuuden arkipäivän kuluessa hakemuksen jättämisestä, ellei hakemusten määrä ole yhtäkkiä lisääntynyt rajusti. Tällöin määräaika voidaan jatkaa kymmeneen päivään, mutta määräajan jatkaja on tästä ilmoitusvelvollinen komissiolle. Hakemus on myös käsiteltävä viivytyksettä eli kuuden kuukauden sisällä hakemuksen jättämisestä. Viivästyksistä ja sen syistä on ilmoitettava turvapaikanhakijalle.<sup>21</sup>

Turvapaikanhakijan saapumisen jälkeen viranomainen tai poliisi rekisteröi hakijan ja hakija ohjataan vastaanottokeskukseen. Turvapaikkahakemuksen käsittelee Maahanmuuttovirasto (Migri) ja sen yhteydessä tarkastetaan, onko Suomella velvollisuus Dublin III -asetuksen nojalla käsitellä hakemusta (Dublin III -asetuksesta lisää luvussa 2.3.). Mikäli hakemus käsiteltävä Suomessa, Maahanmuuttovirasto kutsuu hakijan turvapaikkapuhutteluun,<sup>22</sup> jossa selvitetään hakijan henkilöllisyys sekä matkareitti Suomeen. Puhuttelussa selvitetään, kuuluuko turvapaikkahakemuksen käsittely Suomen viranomaisille. Turvapaikanhakija kertoo haastattelijalle syyt, joiden vuoksi on hakemassa turvapaikkaa eli kotimaan tai pysyvän asuinmaan tapahtumista ja kokemastaan uhasta, sekä esittää mahdollisia asiakirjoja kertomuksensa tueksi.<sup>23</sup> Hakijalla on velvollisuus esittää kaikki hakemukseen liittyvät seikat ja todisteet tai todisteiden puuttuessa annettava niistä selvitys sekä hankkia tarvittaessa lisätodisteita (edellyttäen, ettei se vaaranna hakijan omaa tai läheisten turvallisuutta)<sup>24</sup>. Päätös turvapaikasta tehdään kertomuksen uskottavuuden ja muiden kuulemisessa esiin tulleiden seikkojen perusteella.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Kuosma 2016, s. 33–34.

<sup>22</sup> Maahanmuuttoviraston nettisivut, kohdassa Turvapaikka Suomesta.

<sup>23</sup> Maahanmuuttoviraston nettisivut, kohdassa Mitä puhuttelussa kysytään.

<sup>24</sup> Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 2019, s. 40–41.

<sup>25</sup> Maahanmuuttoviraston nettisivut, kohdassa Mitä puhuttelussa kysytään.

Kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä (KHO 2019:93) käy ilmi, että joissain tilanteissa on käsittelevän viranomaisen velvollisuus arvioida, onko tilanteessa mahdollisesti sellaisia seikkoja, joita hakija ei ole voinut mainita. Tapauksessa oli kyse Somalian kansalaisen A:n sekä hänen tyttärensä B:n kielteisestä turvapaikkapäätöksestä, josta A oli valittanut hallinto-oikeudelle ja jonka myös hallinto-oikeus oli hylännyt. A oli hakenut turvapaikkaa aluksi muilla perusteilla, mutta tuonut vasta KHO:n käsittelyssä ilmi pelon siitä, että palauttaessa B:n sukupuolielimet silvottaisiin. Oikeus katsoi, että koska Somaliassa sukupuolielimen silpominen koskettaa käytännössä kaikkia naisia ja hakijalle aiheen oma-aloitteisesti esille ottaminen voi olla vaikeaa aiheen arkaluontoisuuden ja mahdollisen epätietoisuuden vuoksi, olisi Maahanmuuttoviraston tullut suorittaa arviointi siitä huolimatta, vaikka hakija ei ole siihen vedonnut.

Turvapaikkapuhuttelun jälkeen annetaan myönteinen tai kielteinen päätös. Myönteisessä päätöksessä hakija saa turvapaikan joko kansainvälisen suojelun perusteella tai toissijaisen suojelun periaatteella.<sup>26</sup> Aikaisemmin Suomen ulkomaalaislaki sisälsi mahdollisuuden myöntää turvapaikka humanitaarisen avun perusteella. Kyseessä oli kansallinen erikoisuus, joka poistettiin laista vuonna 2016 pakolaiskriisin seurauksena, tarkoituksena lähentää suomalaista lainsäädäntöä kansainvälisten perusteiden kanssa, ja jotta Suomi ei tulisi suositummaksi turvapaikanhakumaaksi turvapaikanhakijoiden keskuudessa.<sup>27</sup>

Oleskelulupaa täytyy hakea, kun kyse on yli 90 päivän oleskelusta ja kyseessä on EU-valtion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin ulkopuolelta tuleva henkilö. Oleskelulupa voi olla pysyvä tai määräaikainen, ja se haetaan henkilökohtaisesti. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään tilapäistä tai jatkuvaluonteista maassa oleskelua varten. Riippuen oleskelun tarkoituksesta, voidaan myöntää joko tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa. Tilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka saa tilapäistä suojelua 109 §:n nojalla, joka otetaan Suomeen 93 §:n mukaisen valtioneuvoston päätöksen perusteella tai jonka oleskeluluvan myöntämisen perusteena on 89 §. 109 §:n mukaista tilapäistä suojelua voidaan soveltaa, jos toisesta maasta tapahtuu joukkopako katastrofin tai konfliktin seurauksena, jolloin ihmiset saapuvat Suomeen oma-aloitteisesti tai sovitusti EU:n vastuunjaon nimissä<sup>28</sup>. Kuitenkaan tilapäistä suojelua ei ole vielä koskaan myönnetty<sup>29</sup>. Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään aina määräaikaisena<sup>30</sup>. Näiden muiden lupatyyppejen lisäksi

---

<sup>26</sup> Maahanmuuttoviraston nettisivut, kohdassa Turvapaikka Suomesta.

<sup>27</sup> HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 3.

<sup>28</sup> HE 23/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 1.

<sup>29</sup> HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 7.

<sup>30</sup> Maahanmuuttoviraston nettisivut, kohdassa Oleskelulupatyypit.

ulkomaalaislain 93 § sisältää kohdan muu humanitaarinen maahanmuutto. Sen mukaan valtioneuvosto voi päättää ulkomaalaisten Suomeen ottamisesta erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Ulkomaalaislain 33 §:n mukaan ulkomaalainen antaa lupaviranomaiselle tiedot maahantulonsa syistä, jonka jälkeen viranomainen ratkaisee maassa oleskelun tarkoituksen. Lupatyypeistä pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi. Pitkään maassa oleskelleen kolmannen maan kansalaisen – eli unionin ulkopuolelta tulleen ulkomaalaisen – oleskelulupa on rinnastettavissa pysyvään oleskelulupa. Ulkomaalaislain 53 §:n mukaan oleskelulupa myönnetään pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella neljäksi vuodeksi kerrallaan. Oleskeluluvan saaminen on mahdollista myös muilla, turvapaikkaan liittymättömillä perusteilla. Kielteistä lupapäätöstä seuraa käännätyminen eli vapaaehtoinen paluu tai pakkopalautus, mikäli ulkomaalainen kieltäytyy vapaaehtoisesta paluusta. Päätöksestä on oikeus valittaa hallinto-oikeudelle.<sup>31</sup> Päätöksen lainvoimaisuuden ratkaisee hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus.

## **2.2. Turvapaikkamenettely ja toissijainen suojelu**

Oleskelulupa myönnetään turvapaikanhakijalle pääasiassa kahdella eri perusteella: turvapaikkaa voi hakea turvapaikkamenettelyssä tai toissijaisen suojelun perusteella. Tässä luvussa käydään läpi nämä kaksi käsitettä, eli perusteet turvapaikan myöntämiselle. Turvapaikkaa hakiessa oleskelupäätös tehdään kaikilta osin kerralla, joten esimerkiksi turvapaikkamenettelyn ja toissijaisen suojeluperiaatteen mukaista turvapaikkaa ei tarvitse hakea erikseen<sup>32</sup>.

Perusteet turvapaikan saamista varten on lueteltu ulkomaalaislain 87 §:ssä. Turvapaikka myönnetään, mikäli ulkomaalainen oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siksi, että hänellä on perusteltua aihetta pelätä vainon kohteeksi joutumista, eikä pysty pelkonsa vuoksi turvautumaan kyseisen maan suojeluun. Vaino tarkoittaa vakavaa perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien loukkaamista alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. 87 a § täsmentää vainoksi katsottavia tekoja. Sellaisia voivat olla esimerkiksi väkivalta (fyysinen, henkinen tai seksuaalinen), oikeudelliset, hallinnolliset tai poliisin syrjivät toimenpiteet, sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko, kohtuuton syytteeseen paneminen tai rankaiseminen ja muutoksenhaun epäminen tilanteessa, jossa seurauksena on kohtuuton tai syrjivä

---

<sup>31</sup> Maahanmuuttoviraston nettisivut, kohdassa Turvapaikka Suomesta.

<sup>32</sup> Kuosma 2016, s. 33.



rangaistus. Myös asepalveluksesta kieltäytymisestä rankaiseminen voi tietyissä tilanteissa olla vainoa. 87 b §:n mukaan vainon syitä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät.

87 §:ää sovellettaessa ei voida kuitenkaan jättää huomioita yhteistyötä turvapaikka- ja pakolaispolitiikan alueella EU:n jäsenvaltioiden kesken. Käsitteiden yhdenmukaistamista varten on sovittu tietyt suuntaviivat ja esimerkiksi pakolaisuuden käsitettä sovelletaan yhteisen sopimuksen mukaisesti. Mikäli turvapaikanhakija vetoaa hakemuksessaan vainoon, hän esittää hakemuksensa perusteeksi tarvittavat tiedot, jonka jälkeen viranomainen selvittää, onko vainon pelko perusteltu hakijan esittämien seikkojen ja olosuhteiden perusteella. Mikäli viranomainen on epäselvässä tapauksessa vakuuttunut hakijan yleisestä uskottavuudesta ja saatavilla olevat tiedot on tarkastettu, voidaan tapaus ratkaista hakijan eduksi. Turvapaikanhakijan antamat lausunnot eivät saa olla ristiriidassa tunnettujen tosiasioiden kanssa ja niiden on oltava johdonmukaisia ja luotettavia. Turvapaikanhakija voi vedota perustellusti vainon pelkoon myös silloin, kun hän ei ole itse ollut vaarassa tai joutunut vainon uhriksi.<sup>33</sup> Kuitenkin, mikäli todetaan, että hakijalla on mahdollisuus saada kotimaastaan suojelua, hänellä ei ole perusteltua aiheutta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa sekä hänet voidaan turvallisesti ja laillisesti palauttaa, voidaan turvapaikka tai muu suojeluun perustuva oleskelulupa jättää myöntämättä. Arvioinnissa otetaan huomioon sekä yleiset että hakijan henkilökohtaiset olosuhteet.

Turvapaikkaa voidaan hakea useilla eri perusteilla, kuten aiemmin mainitun vainon tai uhan perusteella. Kun turvapaikkaa haetaan uhan perusteella, turvapaikkapäätöstä tekevän viranomaisen tulee olla riittävän tietoinen hakijan kotimaan turvallisuustilanteesta ja siihen liittyvistä yleisistä riskeistä, sillä todellisen uhan todistustaakka on jaettu sekä valtiolle että hakijalle. Mikäli taas turvapaikkaa haetaan yksilöön kohdistuvien riskien perusteella (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tarkoittama vaara) on näyttövelvollisuus yksin turvapaikanhakijalla ja uhan tulee olla nimenomaisesti yksilöön kohdistuva eli sen täytyy erota maan yleisestä turvallisuustilanteesta. Pelkästään maan yleinen huono ihmisoikeustilanne tai mahdollisuus ihmisoikeuksien rikkomiseen ei muodosta vielä riittävää pohjaa turvapaikan saamiselle. Tulevaa uhkaa koskien näyttötaakka on myös turvapaikanhakijalla, mutta mikäli hakijalla on yhtenäistä ja uskottavaa (esimerkiksi lääketieteellistä)

---

<sup>33</sup> Kuosma 2016, s. 22–23.

näyttää, aikaisemmasta hengenvaarasta tai kidutuksesta, on valtion vastuulla todistaa, ettei paluusta ole vaaraa tai uhkaa hakijalle.<sup>34</sup>

Kuitenkaan aina pelkästään kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu ei riitä turvapaikkakriteeristön täyttymiseen tai oleskeluluvan perusteeksi. Oleellista oleskeluluvan kannalta on se, voiko hakija saada kotimaansa tai asuinmaansa viranomaisilta suojelua epäinhimilliseltä kohtelulta. Oleskelulupaperusteet eivät välttämättä myöskään täyty silloin, jos kidutuksen uhka on jo poistunut tai jos uhrilla on mahdollisuutta saada asiallista hoitoa myös kotimaassaan. Oleskelulupapäätöstä tehdessä otetaan kuitenkin huomioon pelko vainosta.<sup>35</sup>

Mikäli edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty 87 §:n mukaisessa turvapaikkamenettelyssä, on hakijalle mahdollista myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Toissijainen suojelu perustuu EU:n määritelmädirektiiviin ja siitä on säädetty ulkomaalaislain 88 §:ssä. Hakijan pitää kuitenkin pystyä esittämään merkittäviä perusteita vakavasta haitasta (tai vaarasta kärsiä vakavaa haittaa) eli rangaistuksesta, joka johtaisi kuolemaan, kidutukseen tai muuten epäinhimilliseen kohteluun, muutoin kidutuksesta tai mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvasta vakavasta ja henkilökohtaisesta vaarasta.<sup>36</sup> Myöskin toissijaisessa suojelussa ehtona on se, ettei henkilö pysty turvautumaan oman koti- tai asuinmaansa suojeluun. Toissijaisen suojelun periaate on kansainvälinen periaate, jonka tarkoituksena on yhtenäistää EU:n jäsenmaiden turvapaikkaprosessia<sup>37</sup>.

Jos henkilö voi saada apua tai suojelua muilta YK:n elimiltä tai toimistoilta, kuten UNHCR:lta jätetään turvapaikka antamatta. Kuitenkin pakolaisaseman voi vielä saada, jos apu tai suojelu on lakannut ilman, että sellaisen henkilön asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti. Mikäli henkilö on vapaaehtoisesti luopunut edellä mainitusta suojelusta poistumalla suoja-alueelta muista kuin suojelun tarpeeseen liittyvistä syistä, sovelletaan ulkomaalaislain 87 §.<sup>38</sup> Myöntämisessä otetaan huomioon myös sisäisen paon mahdollisuus. Mikäli hakijalla on kotimaassaan sisäisen paon mahdollisuus, voidaan hänelle jättää turvapaikka myöntämättä.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Hirvelä & Heikkilä 2017, s. 177–178.

<sup>35</sup> Maahanmuuttovirasto, Pelkkä kidutus ei ole oleskelulupaperuste, 23.1.2012.

<sup>36</sup> HE 166/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 8.

<sup>37</sup> HE 166/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 47.

<sup>38</sup> Kuosma 2016, s. 20–21.

<sup>39</sup> Kuosma 2016, s. 29.

Pakolaisaseman saaneella on oikeus myös perheenyhdistämiseen. Perheenyhdistämisestä säännellään direktiivissä oikeus perheenyhdistämiseen (2003/86/EY). Perhe-elämän turvaamiseksi ja edellytykseksi pakolaisaseman saaneille on säännelty suotuisimmat perheenyhdistysoikeudet. Artiklan 3 mukaan direktiiviä ei sovelleta, kun kyse on tilapäisen tai toissijaisen suojeluaseman perusteella maassa oleskelevasta pakolaisesta, toisin sanoen perheenyhdistämisoikeus koskee vain turvapaikkamenettelyssä turvapaikan saaneita. Toisinaan perheenkokoajalta voidaan vaatia tiettyä edellytystä toimeentulolle, mikä ei kuitenkaan koske kiintiöpakolaisten tai pakolaisaseman saaneiden vanhoja perheitä, eli perheitä, jotka on muodostettu ennen maahan saapumista<sup>40</sup>.

### **2.3. Dublin-järjestelmä eli valtion vastuunmäärittäminen**

Dublin-menettelyn eli vastuunmäärittämisen taustalla oleva Dublin III -asetus velvoittaa jäsenvaltioita suoraan koskien turvapaikkahakemuksen käsittelyä. Asetuksessa määritellään, minkä valtion vastuulla turvapaikkahakemuksen käsittely on. Kansainvälisen suojelun yksi periaate on, että turvapaikkahakemus käsitellään vain yhdessä valtiossa. Valtio voi olla toinen Euroopan unionin jäsenvaltio, lisäksi asetusta soveltavat Norja, Islanti, Sveitsi ja Liechtenstein. Menettelyn mukaisesti vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä kuuluu sille valtiolle, jonka ulkorajan turvapaikanhakija on ylittänyt, josta hakija on aikaisemmin hakenut turvapaikkaa tai jossa turvapaikanhakijalla on perheenjäseniä. Vastuun määrittämiseen vaikuttaa myös se, mikä maa on myöntänyt oleskeluluvan tai viisumin saapua Schengen-alueelle sekä se, missä hakijalta on otettu sormenjäljet. Menettelyn mukaisesti turvapaikanhakija käännytetään vastuussa olevaan valtioon, mikäli todetaan, ettei hakemusta tarvitse käsitellä Suomessa. Hakemuksen voi käsitellä, vaikkei siitä olisi asetuksen mukaan vastuussa.<sup>41</sup>

Dublin III -asetuksen artiklan 13 kohdassa 1 todetaan, että sen valtion jonka rajan turvapaikanhakija on ylittänyt luvottomasti, vastuu loppuu 12 kuukauden kuluttua siitä päivästä, jolloin raja on ylitetty. Toisin sanoen, mikäli turvapaikanhakija hakee turvapaikkaa toisesta jäsenvaltiosta vasta 12 kuukauden kuluttua siitä, kun hän on alun perin saapunut Schengen-alueelle, kyseinen toinen jäsenvaltio ei voi esittää vastaanottopyyntöä valtiolle, jonka raja on ensin ylitetty, vaan sen on käsiteltävä turvapaikkahakemus itse. Kuitenkin hakemuksen jättöhetkellä näyttäisi olevan suurin merkitys, mitä tulee vastuunmäärittämisasetuksen 13 artiklan mukaisen aikarajan soveltamiseen.

---

<sup>40</sup> Sisäministeriön nettisivut, kohdassa Perheenyhdistäminen.

<sup>41</sup> Kuosma 2016, s. 130–132.

Esimerkiksi tapauksessa (KHO 2017:119) hakija täysi-ikäistyi turvapaikanhakuprosessin aikana ja oli epäselvää, voiko häneen soveltaa Dublin III -asetusta, sillä alaikäisen eli alle 18-vuotiaan etu on otettava käsittelyssä huomioon. KHO päätti, että merkityksellisintä on se, että hakemus on jätetty hakijan ollessa vielä alaikäinen ja palautti asian Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi.

Myös toisessa tapauksessa (KHO 27.9.2017 T 4753) tuodaan ilmi se, että vastuunmäärittämisasetusta soveltaessa täytyy kiinnittää huomiota siihen tilanteeseen, mikä on vallinnut alkuperäisen hakemuksen jättöhetkellä. Kyseisessä tapauksessa selvitettiin, oliko Suomella asetuksen mukaan velvollisuus käsitellä hakemus vai palautetaanko hakija Dublin III -asetuksen nojalla maahan, josta hän on ylittänyt rajan. Tapauksessa turvapaikanhakija oli ylittänyt rajan laittomasti Italiassa ja jättänyt 12 kuukauden sisällä turvapaikkahakemuksen Suomeen, eli toisin sanoen Maahanmuuttoviraston esittäessä vastaanottopyynnön Italialle hakemusta käsitellessä, oli Dublin -asetukseen kuuluva 12 kuukauden määräaika kulunut umpeen. Hallinto-oikeuden mielestä määräaika oli kulunut 13 artiklan mukaan umpeen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin tulkitsi vastuunmäärittämisasetusta siten, että 13 artiklan lisäksi täytyy tulkita 7 artiklan 2 kohtaa, jossa todetaan, että hakemusta käsitellään niiden olosuhteiden mukaan, jotka olivat vallalla kun turvapaikanhakija jätti hakemuksen ensimmäisen kerran. Toisin sanoen kyseisessä tapauksessa käsittelystä vastuussa oleva valtio oli Italia.

Dublin III -asetuksen soveltaminen ei kuulu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen piiriin, mutta se on ottanut joissain tapauksissa kantaa koskien asetuksen mukaisia siirtoja. Esimerkiksi tapauksessa *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* oikeus otti kantaa tapaukseen, jossa Kreikka ei soveltanut turvapaikkakäytäntöön kuuluvaa oikeusturvaa asiallisesti ja Belgia rikkoi ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan takaamaa suojaa (palautuskielto), jonka mukaan ketään ei saa palauttaa, mikäli on epäily, että palautettava joutuu epäinhimillisen kohtelun uhriksi tai valtio palauttaisi henkilön edelleen valtioon, jossa loukkaus voisi tapahtua.<sup>42</sup> Dublin III -asetus perustuu sille olettamalle, että asetusta soveltavat maat ovat riittävän turvallisia, jotta turvapaikanhakija voidaan palauttaa hakemuksen käsittelyä varten.<sup>43</sup> Palautuskiellon kriteerien täyttyessä asetusta ei saa soveltaa (palautuskieltoa käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.).

Dublin-järjestelmä on saanut kritiikkiä siitä, että se suosii maantieteellisesti pohjoisessa sijaitsevia valtioita ja kasaa painetta eteläisille valtioille, sillä rajanylitys käytännössä tapahtuu usein etelästä tai meriteitse Välimeren suunnalta.<sup>44</sup> Tosin järjestelmää suunniteltaessa sen perimmäinen tarkoitus ei ole

---

<sup>42</sup> Eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 115.

<sup>43</sup> Pöntinen 2015, s. 554.

<sup>44</sup> Pöntinen 2015, s. 554–555.

alun perinkään ollut tasapuolisuuden jakaminen, vaan sen avulla on pyritty siihen, että turvapaikkahakemukset käsiteltäisiin yhdessä valtiossa. On kuitenkin todettu, että pakolaiskriisin myötä asetuksen todelliset heikot kohdat ovat käyneet ilmi tai tulleet entistä näkyvämmiin esiin.<sup>45</sup> Asetuksen yksi perimmäisistä ajatuksista on ollut, että sen avulla pyritään mahdollistamaan turvapaikanhakijoille tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn ja ehkäistä turvapaikkamaan valikointia eli asylum shoppingia sekä helpottaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion nopeaa määrittämistä.<sup>46</sup>

Euroopan komissio on osoittanut halua uudistaa asetusta ja näin ollen ehdottanut Dublin IV -asetusta, joka olisi paranneltu versio vanhasta Dublin III -asetuksesta. Uudistuksia asetukseen tulisi muun muassa palauttavan valtion määräajan suhteen sekä turvapaikanhakijoiden allokoinnin suhteen ja systeemin väärinkäytön ehkäiseviä toimia ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien parempaa turvaamista. Käytännössä nämä uudistukset tarkoittaisivat määräajan lyhentämistä 12:sta kuukaudesta, sellaisen systeemin luomista, jossa turvapaikanhakijamäärät eivät aiheuttaisi kullekaan jäsenvaltiolle kohtuutonta painetta, turvapaikanhakijoiden maasta toiseen liikkumisen ehkäisyä.<sup>47</sup>

Komission perusteluissa todetaan, että uudella asetuksella pyrittäisiin myös toteuttamaan turvapaikanhakijoille mahdollisimman turvalliset polut Eurooppaan siten, että turvapaikanhakijoita otettaisiin mahdollisesti suoraan kolmansista maista sen sijaan, että he matkustavat Eurooppaan hakemaan turvapaikkaa itse. Uudessa systeemissä olisi mukana myös eräänlainen oikeudenmukaisuusmekanismi, jonka avulla turvapaikanhakijoita jaettaisiin uudelleen jäsenmaiden kesken. Mekanismissa otettaisiin huomioon muun muassa maan koko ja varallisuus. Komissio toteaa, että se haluaa uudistuksella lisätä solidaarisuutta ja vastuun tapapainoa valtioiden välillä.<sup>48</sup> Uudistuksen toteuttaminen on kuitenkin vielä vaiheessa ja jäsenvaltioiden välisen solidaarisuusmekanismin toteuttamisen muodot ovat edelleen pohdinnan alla.

---

<sup>45</sup> Reform of the Dublin system 2019, kohdassa Existing situation.

<sup>46</sup> Pöntinen 2015, s. 554.

<sup>47</sup> Euroopan komission nettisivut ja lainvalmisteluaineisto 2016/0133 (COD).

<sup>48</sup> *ibid.*

### **3. Kielteinen turvapaikkapäätös ja rikollisen turvapaikanhakijan oikeudet**

#### **3.1. Yleistä kielteisestä turvapaikkapäätöksestä sekä suojelun poissulkeminen**

Ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin mukaan turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai perustellusti voidaan epäillä tehneen kansainvälisissä sopimuksissa säännellyn rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan. Turvapaikka tai oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös silloin, kun hakija on tehnyt törkeän (muun kuin poliittisen) rikoksen Suomen ulkopuolella ennen saapumistaan Suomeen pakolaisena ja kolmantena lainkohdassa on Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaiset teot. Ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetään, että mikäli hakija vaarantaa yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, voidaan oleskelulupa jättää myöntämättä. Turvapaikka jätetään myöntämättä myös sellaisessa tapauksessa, jos henkilön maahantulo tai kauttakulku tulee tiettyjen kansainvälisten velvoitteiden tai sopimuksen puitteissa estää. Myös Euroopan unionin kansalaisen maahantulon edellytyksenä on 156 §:n mukaan, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Tällaisen uhan on oltava yksilöllinen ja välitön.

Toisin sanoen tiettytyyppiset rikokset tai epäily ulkomaalaisen aiheuttamasta vaarasta voivat olla syitä jättää turvapaikka myöntämättä. Jos turvapaikka jätetään myöntämättä silloin, kun turvapaikkaan olisi muutoin perusteet, puhutaan poissulkemisperusteiden tai poissulkemislausekkeiden soveltamisesta. Poissulkemislausekkeiden tarkoituksena on estää kansainvälisen suojelun saaminen sellaisilta henkilöiltä, jotka ovat syyllistyneet riittävän törkeisiin rikoksiin. Seuraavaksi tässä luvussa on tarkoitus selvittää, millaisia tekoja turvapaikan myöntämättä jättäminen käytännössä edellyttää sekä käydä läpi perusteet, joiden mukaan rikollinen turvapaikanhakija tai pakolainen voidaan rajata turvapaikkaoikeuden ulkopuolelle, kuten poissulkemislausekkeiden soveltaminen.

Poissulkemisperusteet sisältyvät EU:n määritelmädirektiiviin (2011/95/EU). Direktiivin 12 ja 17 artiklan mukaan kansainvälinen suojelu jätetään myöntämättä henkilöille, jotka ovat väitetyesti tehneet rikoksen rauhaa vastaan, törkeän (muun kuin poliittisen) rikoksen tai YK:n periaatteiden

vastaisen teon.<sup>49</sup> YK:n periaatteet tähtäävät muun muassa rauhan säilyttämiseen, yhdenvertaisuuden periaatteeseen, sosioekonomisten ja kulttuurillisten ongelmien ratkaisemiseen sekä ihmisoikeuksien ylläpitäminen. Toisin sanoen YK:n periaatteiden vastaisina tekoina voidaan pitää rikoksia, jotka vaikuttavat valtioiden järjestykseen ja turvallisuuteen sekä valtioiden väliseen rauhaan. Käytännössä terroristiset rikokset kuuluvat selkeästi näitä periaatteita rikkovaan ryhmään.<sup>50</sup> Rooman perussäännössä on kohta rikos ihmisyyttä vastaan, joka voi tarkoittaa esimerkiksi raiskausta, murhaa kidutusta tai muuta vastaavaa toimintaa siten, että se on ollut siviiliväestöön kohdistuvaa laajamittaista tai järjestelmällistä.<sup>51</sup> Tämän tyyppiset teot voisivat ainakin oikeuskäytäntöä katsoen sekä verraten YK:n peruskirjassa lueteltuja periaatteita toisiinsa, olla sellaisia tekoja mitä ilmaisulla on tarkoitettu.

12 artiklan toisen kohdan mukaisia poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös silloin, kun hakija on ollut yllyttämässä tai osallistunut siinä mainittuihin tekoihin. Vaikka kansainväliset sopimukset takaavat oikeuden hakea turvapaikkaa, valtiolla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää sitä, joten oikeusharkinnan käyttäminen on mahdollista myös turvapaikka-asioissa. Poissulkemisperusteiden vallitessa turvapaikka voidaan jättää myöntämättä, vaikka hakija muuten täyttäisi pakolaisuuden kriteeristön. Kuitenkin poissulkemisperusteiden puuttuessa valtiolla on velvollisuus myöntää turvapaikka.<sup>52</sup> Poissulkemisperusteita sovellettaessa ensin arvioidaan, täyttääkö henkilö kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset, jonka jälkeen voidaan tehdä poissulkemisen arviointi. Poissulkemisperusteita sovellettaessa henkilöillä ei voi olla pakolaisstatusta, eikä heillä voida katsoa olevan oikeutta toissijaiseen suojeluun.<sup>53</sup>

UNHCR:n ohjeen mukaan poissulkemislausekkeiden soveltamisessa tulee ottaa huomioon teon vakavuus, henkilökohtainen vastuu sekä suhteellisuusperiaate. Ohjeen mukaan rikoksen täytyy olla riittävän vakava, jotta poissulkemisperusteita voidaan soveltaa. Rikoksen täytyy olla luonteeltaan sotarikos, rikos ihmisyyttä vastaan tai YK:n periaatteiden vastainen rikos. Toisinaan sen päättäminen, onko teko vakava vai ei, vaatii punnintaa. Arvioitaessa tekoa ja siihen liittyvää henkilökohtaista vastuuta, ei todistustaakka kuitenkaan ole niin raskas kuin rikosoikeudellisessa mielessä syylliseksi tuomitseminen vaatisi. Perusteiden on oltava kuitenkin riittävän perusteellisia ja pitäviä, jottei

---

<sup>49</sup> Eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 88.

<sup>50</sup> UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention, s. 13.

<sup>51</sup> Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö 2015, s. 25–42.

<sup>52</sup> Kuosma 2016, s. 21.

<sup>53</sup> Eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 88.

poissuljentaa tehdä tarpeettomasti, täytyy olla siis vankka epäily (*serious reasons for considering*). Lauseketta ei voida soveltaa, mikäli tekoihin löytyy vankka puolustus.<sup>54</sup>

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on tärkeää ottaa huomioon poissulkemislausekkeen soveltamisen mahdolliset vakavatkin seuraukset sellaisille henkilöille, joilla olisi muuten perusteet turvapaikan saamiselle. Siispä periaatteen mukaisesti poissulkemislausekkeitä tulee arvioida suhteessa niiden tavoitteeseen, eli käytännössä arvioida rikoksen vakavuutta ja lausekkeen käytön seurauksen suhdetta.<sup>55</sup> Lisäksi rikosta punnittaessa on oleellista huomioda, että vaikka tiettyjen tekojen väitettäisiin olleen poliittisessa mielessä tehtyjä, ne voidaan silti tuomita törkeiksi rikoksiksi ja näin olla poissulkemislausekkeiden soveltamisen piirissä. Erityisen raa'at teot luetaan törkeiksi ei-poliittisiksi rikoksiksi ja vaikuttaa kansainvälisen suojelun saamiseen.<sup>56</sup>

Oikeuskäytännön perusteella voidaan nähdä, että esimerkiksi terroristijärjestöön kuulumisen voi olla peruste soveltaa poissuljentalauseketta. Turun hallinto-oikeudessa käsiteltiin tapausta (HAO 18/1324/3), jossa Mosulista kotoisin oleva X oli hakenut turvapaikkaa ja Maahanmuuttovirasto oli katsonut toissijaisen suojelun perusteiden täyttyvän. Maahanmuuttovirasto oli kuitenkin antanut kielteisen päätöksen soveltaen ulkomaalaislain 88 §:n 2 momentin mukaista poissuljentalauseketta. Perusteluina oli se, että X oli liittynyt vapaaehtoisesti terroristijärjestö Isisiin ja osallistunut Isisin uskonnolliseen opetukseen kahden kuukauden ajan sekä houkutelut parasta ystäväänsä osallistumaan toimintaan myös. Vaikka X oli eronnut Isisistä myöhemmin, hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että kyseessä oli terroritekojen luonteinen teko ja ne ovat yleisesti YK:n tarkoituksien ja periaatteiden vastaisia.

Poissulkemislausekkeen soveltaminen vaatii kuitenkin riittävän näyttökynnyksen ja lausekkeen soveltamisessa on pidettävä mielessä humanitaarinen päämäärä. Päätöksessä tulee ottaa huomioon yksilöön kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon, että hakijan oltava henkilökohtaisessa vastuussa väitetyistä teoista. Teot, jotka katsotaan terroristisiksi antavat yleensä ottaen perusteet poissuljentalausekkeen käytölle, mutta silloinkin tilanne on arvioitava tapauskohtaisesti.<sup>57</sup> Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa (2018:147) todettiin, ettei turvapaikanhakijan omasta osallisuudesta terroritekoihin ollut tarpeeksi näyttöä. Poissulkemislausekkeen käytössä

---

<sup>54</sup> UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention, s. 8–10.

<sup>55</sup> UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention, s. 10–11.

<sup>56</sup> UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention, s. 23.

<sup>57</sup> UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention, s. 7–11.



näyttötaakka on valtiolla, mikä on myös yksi oikeusvaltioperiaatteen kulmakivistä ja osa syyttömyysolettamaa.

Samaa voidaan todeta myös Euroopan tuomioistuimen ratkaisun perusteella. Euroopan tuomioistuin on ratkaisussaan *Bundesrepublik Deutschland v. B & D*<sup>58</sup> todennut määritelmädirektiivin artiklan 12 sisältöä tulkitessaan, että vaikka henkilö on kuulunut terroristijärjestöön ja osallistunut järjestön nimissä aseelliseen taisteluun, se ei automaattisesti anna vakavaa aiheutta olettaa henkilön tehneen törkeän (muun kuin poliittisen) rikoksen tai YK:n tarkoituksien tai periaatteiden vastaisen teon. Jäsenvaltio voi peruuttaa pakolaisaseman ja palauttaa pakolaisen, mikäli on vakavaa syytä olettaa, että hakija on vaaraksi valtion turvallisuudelle tai yhteiskunnalle.

Päätöksessä katsottiin myös, että direktiivin sisällön lisäksi otetaan huomioon muiden kansainvälisten sopimusten sisältö, joita on tulkittava siten, että poissulkemisperusteiden avulla ehkäistään turvapaikanhakijan mahdollisesti tuottamaa vaaraa yhteiskunnalle, jolloin turvapaikka voidaan peruuttaa ja vastaanottavan jäsenvaltion on sallittavaa palauttaa pakolainen. Niiden avulla myös suljetaan suojelusta pois ne henkilöt, jotka voisivat kartella rikosoikeudellista vastuuta sekä ne, joiden ei katsota ansaitsevan suojelua. Näin ollen poissulkemisperusteiden käyttäminen voidaan nähdä myös eräänlaisena seurauksena aiemmista teoista. Tuomioistuin huomauttaa tapauksen yhteydessä, että jokainen tapaus vaatii täsmällistä tosiseikkojen yksittäistapauksellista arviota esimerkiksi sen suhteen, että voidaanko katsoa hakijan olevan henkilökohtaisessa vastuussa tekojen toteuttamisesta tarkastellen sitä objektiivisesta ja subjektiivisesta näkökulmasta.

Kuten aikaisemmin todettu, pakolaisasemaan kuuluu perheen yhdistämisoikeus. Perheen yhdistämisoikeuden edellytykset on lueteltu direktiivin 6 artiklassa. Direktiivin yleisissä perusteluissa todetaan, että oikeus voidaan evätä perustelluista syistä. Syyt ovat samankaltaisia kuin turvapaikanhakijoilla muutoinkin. Jäsenvaltiot voivat siis kieltää perheenjäsenen maahantulon tai peruuttaa oleskeluluvan ja syyt voivat liittyä yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen. Nämä syyt voivat kattaa tilanteen, jossa perheenjäsen on esimerkiksi syyllistynyt vakavaan rikokseen tai hänellä voidaan todeta olevan yhteyksiä terrorismiin siten, että hän kuuluu tai kannattaa terrorismia tukevaa yhdistystä tai mikäli hänellä on äärimmäisyyspyrkimyksiä. Jäsenvaltio ei voi kuitenkaan kieltäytyä uusimasta oleskelulupapäätöstä tai tehdä karkottamiseen johtavaa päätöstä henkilön oman sairauden tai vamman perusteella.

---

<sup>58</sup> Ratkaisu koskee pääsääntöisesti direktiivin 2004/83/EY artiklan 12 soveltamista. Kyseinen direktiivi on korvattu direktiivillä 2011/95/EU, mutta ko. artikla 12 on edelleen samansisältöinen.

### 3.2. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman menettäminen sekä karkottaminen

Tässä luvussa tarkastellaan niitä tilanteita, joissa jo myönnetty pakolaisasema tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella voidaan menettää tai lakkauttaa. Sen jälkeen käsitellään, millaisissa tilanteissa käännäminen ja karkottaminen tulee kyseeseen. Millaiset rikokset voivat johtaa turvapaikanhakijan karkottamiseen ja milloin taas oleskelulupaa jatketaan sekä onko oleskeluluvan jatkamiselle jotain erityisperusteita, mikäli on kyse rikoksen tehneestä ulkomaalaisesta. Sitten tarkastellaan ulkomaalaislakiin vuonna 2018 tehtyä muutosta, joka koski rikokseen syyllistyneiden yleiselle turvallisuudelle vaaraksi olevien ulkomaalaisten karkottamisprosessin jouduttamista.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta on säännelty ulkomaalaislain 107 §:ssä. Syitä voivat olla esimerkiksi, jos turvapaikanhakija palaa kansalaisvaltioon takaisin asumaan tai pystyykin turvautumaan kansalaisvaltionsa suojeluun, saa toisen valtion kansalaisuuden tai olosuhteet, joiden vallitessa pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on myönnetty lakkaavat olemasta ja näin ollen suojelulle ei ole enää perusteita. Kuitenkin tällaisen muutoksen tulee olla merkittävä ja luonteeltaan pysyvä siten, ettei syytä vainon uhriksi joutumisen pelolle ole. Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema voidaan 108 §:n mukaan peruuttaa, mikäli turvapaikanhakija on antanut vääriä tietoja tai tahallaan salannut tietoja siten, että nämä olisivat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen. Suojelu voidaan peruuttaa myös, mikäli todetaan, että ulkomaalainen on syyllistynyt 87 §:n tai 88 §:n mukaiseen tekoon, jolloin suojeluasema olisi pitänyt jättää myöntämättä. Jotta pakolaisaseman peruuttaminen voisi tulla kyseeseen, on aina suoritettava tapauskohtainen tutkinta.

Tilanteen tapauskohtainen tarkastelu tarkoittaa käytännössä sitä, että ulkomaalaisen oleskelun pituus, oleskelun syy, perhe- ja muut sosiaaliset siteet sekä muut vastaavanlaiset seikat otetaan huomioon päätöstä tehdessä. Lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota karkotuspäätöstä tehdessä.<sup>59</sup> Perhe-elämän lisäksi otetaan huomioon se, miten asiat ovat muuttuneet tilanteesta, jossa hän alun perin haki turvapaikkaa Suomesta. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa (KHO 2016:199) on nähtävissä kyseiseen tarkasteluun liittyvä prosessi, rikollisia tekoja punnitaan suhteessa ulkomaalaisen nykyiseen elämään. Tapauksessa oli kyse 90-luvulla Suomeen pakolaiskiintiössä hyväksytyn A:n pakolaisaseman lakkauttamisesta sekä karkottamisesta ja maahantulokiellon asettamisesta. Tapauksessa A oli tehnyt useita rikoksia

---

<sup>59</sup> HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 5.

oleskeluaikanaan Suomessa, lisäksi KHO katsoi, että olosuhteet joiden vuoksi A oli tullut pakolaisena Suomeen olivat lakanneet. Koska A oli syylistynyt toistuvasti vakaviin rikoksiin ja siten osoittanut olevansa vaaraksi yleiselle turvallisuudelle, voitiin pakolaisasema lakkauttaa sekä tehdä päätös karkottamisesta ja maahantulokiellosta, huolimatta pitkästä oleskelusta ja perhesiteistä.

Pakolaisaseman menettäminen voi johtaa ulkomaalaisen maasta karkottamiseen. Mikäli turvapaikanhakijaa tai pakolaista ei voida poistaa maasta palautuskiellon vuoksi, oleskelulupa myönnetään aiemmin mainittuja poissulkemislausekkeita soveltaen, joista säädetään ulkomaalaislain 89 §:ssä. Kun Suomessa olevalle ulkomaalaiselle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen jonkin edellä mainituista teoista, myönnetään hänelle oleskelulupa yhdeksi vuodeksi kerrallaan.<sup>60</sup>

Karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista, joka oleskelee Suomessa oleskeluluvalla tai on jäänyt oleskelemaan sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa vanhentunut tai on menettänyt Suomen kansalaisuuden. Käännyttämisellä taas tarkoitetaan henkilön maahan pääsyn estämistä jo ennen maahan saapumista esimerkiksi raja-asemalta tai lentoasemalta, tai sellaisen ulkomaalaisen maasta poistamista, joka ei ole rekisteröitynyt maahan saapuessaan tai hankkinut oleskelulupaa. Karkottamisen yhteydessä ulkomaalainen voidaan määrätä lisäksi maahantulokieltoon, josta säännellään ulkomaalaislain 150 §:ssä. Päätöstä tehdessä on otettava huomioon, vaikeuttaako maahantulokiellon asettamisen kohtuuttomasti esimerkiksi työ- tai perhesiteitä. Ulkomaalaiselle on järjestettävä mahdollisuus tulla kuulluksi ja päätöksestä tehdään kokonaisharkinta aina, kun kyse on maasta poistamisesta tai maahantulokiellosta.

Ulkomaalaislain 149 §:ssä säännellään rikollisen ulkomaalaisen karkottamisen perusteet. Karkottamiseen voi tulla kyseeseen, mikäli ulkomaalainen oleskelee ilman oleskelulupaa, on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi yleiselle turvallisuudelle, syylistynyt toistuvasti rikokseen tai tehnyt sellaisen rikoksen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta. Karkottaminen on kuitenkin kiellettyä, mikäli pakolainen on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa tai karkotettavan valtio ei suostu ottamaan häntä vastaan. Mikäli ulkomaalaisella on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan hänet karkottaa vain erityisestä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvästä välittömästä syystä. Mikäli EU:n kansalainen on oleskellut maassa laillisesti edelliset kymmenen vuotta tai

---

<sup>60</sup> Kansallisessa lainsäädännössä teot on lueteltu 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa.

kyseessä on alaikäinen, karkottaminen voi tapahtua niin ikään ainoastaan pakottavista turvallisuuteen liittyvistä syistä. Pakottava syy voi olla se, että jäämisestä voisi aiheutua vaaraa turvallisuudelle tai jos hänen on todettu syyllistyneen tekoon, josta lievin rangaistus on yksi vuoksi vankeutta<sup>61</sup>. Alaikäisen kohdalla karkottamistilanteessa täytyy ottaa huomioon myös lapsen etu, käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa lapsi karkotetaan yhdessä vanhempien kanssa. Palauttamista harkittaessa jäsenvaltion on otettava asianmukaisesti huomioon unionin direktiivin (2008/115/EY) 5 artikla, eli perhesuhteet, päätöstä koskevan terveydentila, lapsen etu sekä palautuskielto.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle ulkomaalaiselle annetaan käännättämispäätös, jolloin hänellä on mahdollisuus vapaaehtoiseen poistumiseen. Mikäli ulkomaalainen ei poistu Suomesta määräajassa, voi poliisi tai rajavartiolaitos panna täytäntöön maasta poistamisen. Suurin osa käännytettävistä turvapaikanhakijoista valitsee vapaaehtoisen paluun kotimaahansa. Määräaika vapaaehtoiseen paluuseen on yleensä 30 päivää. Mikäli turvapaikanhakija suostuu vapaaehtoiseen paluuseen, on hänellä kuitenkin oikeus muutoksenhakuun.<sup>62</sup>

Toisinaan maasta poistaminen ei kuitenkaan onnistu, vaan tietyt asiat voivat olla karkottamisen tai käännättämisen esteenä. Syy voi olla ihmisoikeusperusteinen tai liittyä esimerkiksi terveyteen, haavoittuvassa asemassa olevan erityistarpeisiin ja perhe-elämään. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ihmisoikeussopimuksen artiklojen 2 ja 3 suoja<sup>63</sup> koskee kaikkia huolimatta siitä, kuinka vakaviin rikoksiin turvapaikanhakija tai pakolainen on syyllistynyt. Lisäksi pakolaisaseman poistamiseksi tulisi tuomioistuimen mukaan olla todella pitävät perusteet ja suorittaa arviointi aina edellä mainittujen artiklojen valossa. Karkottavan maan ei kuitenkaan tarvitse varmistua siitä, että asiat ovat muutoin ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tolalla esimerkiksi uskonnonvapauden tai muun sellaisen asian suhteen.<sup>64</sup>

Vuonna 2018 ulkomaalaislakia uudistettiin koskien ulkomaalaisten karkottamista. Uudistetun lain taustalla oli pyrkimys nopeuttaa rikoksen tehneiden pakolaisten palautusta. Käytännössä prosessissa mahdollistettiin palauttaminen tietyissä tilanteissa jo silloin, kun päätös karkottamisesta ei ole vielä lainvoimainen. Karkottaminen mahdollistettiin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa siten, että karkottaminen voidaan täytäntöön panna 30 päivän kuluttua tiedoksiannosta.

---

<sup>61</sup> HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, s. 4.

<sup>62</sup> Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 2019, s. 72.

<sup>63</sup> Artiklassa 2 taataan oikeus elämään ja artikla 3 koskee kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa.

<sup>64</sup> Hirvelä & Heikkilä 2017, s. 175–176.

Hakijalla on siis 30 päivää aikaa hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja hallinto-oikeuden on käsiteltävä asia kiireellisenä.<sup>65</sup>

201 §:n mukaan ulkomaalaiselle on ilmoitettava käännättämis- tai karkottamispäätöksen yhteydessä vähintään kuukauden pituinen aika, jonka kuluessa hänen on poistuttava maasta, ellei kiireellisemmälle poistumiselle ole erityistä syytä. Jos käännättämis- tai karkottamispäätöstä ollaan panemassa täytäntöön yli kahden vuoden kuluttua sen tekemisestä, täytyy silloin varmistaa, että ulkomaalaisen aiheuttama uhka on edelleen todellinen sekä arvioitava, onko olosuhteissa tapahtunut muutoksia päätöksen tekemisen jälkeisenä aikana.

Hakemus voidaan jättää käsittelemättä, mikäli se todetaan ilmeisen perusteettomaksi. Tämä tulee kyseeseen tilanteessa, jossa turvapaikanhakija on turvallisesta alkuperämaasta, toimittaa tahallaan väärennettyjä asiakirjoja, yrittää pitkittää prosessia karkottamisen estämiseksi tai jos hakijalla ei ole selkeästi perusteita hakea turvapaikkaa ja ne ovat selvästi epäuskottavia. Mikäli turvapaikanhakija tekee uuden turvapaikkahakemuksen, *res judicata* -periaatteen mukaisesti jäsenvaltion ei tarvitse käsitellä turvapaikanhakijan hakemusta uudelleen, jos hakijalla ei ole esittää uusia todisteita tai perusteluita hakemuksensa tueksi<sup>66</sup>. Ulkomaalaislain muutoksessa (437/2019) muutettiin lakia siten, että uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa sellaisessa tilanteessa, jossa uusintahakemus on ilmeisesti tehty tämän päätöksen estämiseksi tai viivyttämiseksi.<sup>67</sup>

Lakimuutokset ovat herättäneet huolta paperittomia lisäävästä vaikutuksista.<sup>68</sup> Huolta on herättänyt myös käännytettävien oikeusturvan toteutuminen palautustilanteissa. Kanalaisjärjestöt ovat esittäneet, että turvapaikanhakijoita palautettaisiin liian pienellä kynnyksellä ja epäilleet, ovatko syyt perusteltuja. Kansalaisjärjestöt ovat esittäneet kritiikkiä siitä, että palautukset tulevat lyhyellä aikataululla ja turvapaikanhakijoille pitäisi antaa enemmän aikaa valmistella lähtöä. Lisäksi ongelmalliseksi muodostuvat ne tilanteet, joissa hakijan alkuperämaa ei suostu vastaanottamaan hakijaa, jolloin päätyminen paperittomaksi ilman oleskelulupaa ja palvelujen ulottumattomiin on mahdollista.

---

<sup>65</sup> HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, johdanto.

<sup>66</sup> 2013/32/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, kohta 36.

<sup>67</sup> Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 2019, s. 72.

<sup>68</sup> Ks. esim. Tarvainen & Hautala 2018 ja Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 2019, s. 72–76.

### 3.3. Palautuskielto eli non-refoulement

Tässä käsiteltävä palautuskielto (non-refoulement –periaate) tarkoittaa kieltoa palauttaa eli käännyttää tai karkottaa henkilö toiselle alueelle kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Ketään ei saa myöskään palauttaa sellaiselle alueelle, mikäli on epäily, että hänet voitaisiin palauttaa sieltä vaaralliselle alueelle. Palautuskiellon voidaan sanoa olevan yksi pakolaisoikeuden keskeisiä periaatteita, sillä ylikansallisilla sopimuksilla säädetty pakolaiskiello luo osaltaan oikeusturvaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille.<sup>69</sup> Palautuskiello on periaatteellisesti ehdoton, joten se luo kattavan turvan niin turvapaikanhakijoille kuin pakolaistatuksen saaneille. Kuitenkin palautuskiellon kattavuus vaihtelee jonkin verran sopimuksittain esimerkiksi siinä määrin, keitä palautuskiellon piiriin kuuluu ja saako jossain tapauksissa kiellosta poiketa.

Palautuskiello sisältyy niin kansalliseen lainsäädäntöön kuin moneen kansainväliseen sopimukseen. Kansallisessa lainsäädännössä palautuskiello mainitaan perustuslain 9 §:ssä sekä ulkomaalaislain 147 §:ssä. Kansainvälisessä oikeudessa velvoittavia asiakirjoja ovat Geneven pakolaissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopsS 59-60/1989). Lisäksi palautuskiello vahvistetaan EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa. Keskeisessä roolissa palautuskiellon soveltamisen kannalta ovat myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, sillä tuomioistuinten ratkaisut muodostavat kiinteän osan evolutiivisessa ihmisoikeussopimuksessa ja antavat sille merkityssisältöä.

Kysymys siitä, saako palautuskiellosta koskaan poiketa ja millaisissa tilanteissa vaihtelee sen mukaan, mitä sopimusta tulkitaan. Pakolaissopimuksessa palautuskiello määritellään 33 artiklan 1 kohdassa. Kohdassa 2 käydään läpi tilanteet, milloin palauttamiskielloa ei tarvitse soveltaa, eli niin sanotut poissulkemislausekkeet: mikäli on perusteltua aihetta olettaa, että turvapaikanhakija on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka lainvoiman saaneella tuomiolla on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen, palautuskielloon ei voi vedota. Toisin sanoen pakolaissopimuksen mukaan palautuskiello ei ole täysin ehdoton, vaan se sisältää jonkinasteisen varauksen.

Kuitenkin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (myöhemmin kidutussopimus) on taas ehdottomampi palautuskiellon suhteen

---

<sup>69</sup> Pirjola 2002, s. 741–774.

ja kieltää lähettämästä ketään sellaisen kohtelun kohteeksi riippumatta henkilön aiemmista toimista, kuten rikollisesta taustasta. Toisin sanoen kidutussopimuksen palautuskielto on kaikki sellaiset ihmiset kattava, joiden voidaan katsoa olevan sanotun uhan alla. Kidutuksen vastainen komitea on todennut liittyen tapaukseen *M.B.B. v. Sweden*, että sopimuksen suoja on ehdotonta, eikä näin ollen poissulkemislausekkeita tule soveltaa.<sup>70</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimus on kehittänyt palautuskieltoa osaltaan ja siitä on muodostunut tärkeä osa paikkaamaan mahdollisia aukkoja järjestelmässä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuillaan ollut osana kehittämässä ja täsmentämässä käsitettä, minkä vuoksi palautuskiellosta on muodostunut merkittävä periaate. Yksi syy palautuskiellon muodostumisesta merkittäväksi periaatteeksi on, että palautuskielto kattaa kaikki yleisimmät uhat uhan ollessa todellinen ja mikäli se ymmärretään ehdottomana periaatteena, se ei myöskään erittele tilanteita, joissa hakija valikoituu epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi.<sup>71</sup> Ainakin kidutuksen ja muut epäinhimillisen kohtelun kiellot ovat muodostuneet kansainvälisen oikeuden jus cogens -normeiksi eli ehdottomaksi normiksi, josta ei ole mahdollista poiketa.<sup>72</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistettu kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kielto takaa suojan myös rikollisille, huolimatta hakijan teoista. Sen mukaan väitetyn rikoksen luonne on merkityksellinen, eikä sitä voida ottaa huomioon.<sup>73</sup> Tapauksessa *Saadi v. Italia* oli terrorismista syytetyn henkilön palauttamisesta ja sen yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvisti 3 artiklan kidutuksen kiellon ehdottomuuden. Valittajaa syytettiin Italiassa kansainväliseen terrorismiin osallistumisesta, joka johti karkottamispäätökseen. Valittajan karkottaminen Tunisiaan olisi johtanut artiklassa 3 kiellettyihin tekoihin, koska fundamentaalisesta terrorismista syytettyjä kidutettiin Tunisiassa. Koska valittajan väitteitä ei kyetty osoittamaan epätodeksi, ei häntä voitu palauttaa. Oikeus totesi, että kidutuskiellon ollessa ehdoton, ei hakijan oma käyttäytyminen ja mahdollinen vaarallisuus yhteiskunnalle ollut relevanttia.

Palautuskiellon soveltamisesta on vastuussa viime kädessä täytäntöönpanosta vastaava viranomainen. Mikäli viranomainen epäilee palautuskiellon kriteerien täyttyvän, on täytäntöönpanoa lykättävä tai viranomaisen on neuvottava ulkomaalaista panemaan vireille uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikanhakijalla päätöksen saamisen jälkeen seitsemän päivää aikaa

---

<sup>70</sup> Pirjola 2002, s. 745–746.

<sup>71</sup> Nykänen 2012, s. 188–189.

<sup>72</sup> Pirjola 2002, s. 745.

<sup>73</sup> Eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 88–89.

tehdä hallinto-oikeudelle hakemus käännättämisen täytäntöönpanon kieltämiseksi, jonka jälkeen hallinto-oikeus ratkaisee hakemuksen niin ikään seitsemän päivän sisällä.<sup>74</sup>

Kuten aiemmin todettu, palautuskielto on periaatteena yksi merkittävimmistä turvapaikanhakijan oikeusturvan takaajista, eikä sitä siksi tulisi tulkita liian suppeasti. Turvapaikanhakijoiden palauttaminen ja varmistuminen lähtömaan turvallisista oloista on herättänyt huolta jo aiemmin<sup>75</sup> ja kuten tapauksessa *N.A. v. Suomi* huomattiin, palauttamisessa voi olla turvapaikanhakijan kannalta elämän ja kuoleman kysymys. Vaikka ylikansallisissa sopimuksissa on ehtoja koskien palautuskiellon soveltamista, ei niitä mainita kuitenkaan kansallisessa lainsäädännössä. Näin ollen suomalaisen oikeusjärjestyksen piirissä voidaan sanoa, että palautuskiellon soveltaminen on ehdotonta. Palautuskiellon sekä yleisten turvapaikkaoikeuksien mukaisia periaatteita on kunnioitettava kaikissa sellaisissa tilanteissa, mikä liittyy ulkomaalaisen maahanpääsyyn, käännättämiseen, karkottamiseen tai muuhun, esimerkiksi Dublin-menettelyn mukaiseen siirtoon<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 2019, s. 72–73.

<sup>75</sup> Esim. Pirjola 2012.

<sup>76</sup> Eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 40 ja 70.



## 4. Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoitus on ollut tulkita ja systematisoida turvapaikka-asioihin liittyvää lainsäädäntöä tarkastellen oikeutta soveltuvin osin niin kansallisesta kuin kansainvälisestä näkökulmasta. Kansainvälinen näkökulma on ollut tutkielmassa erittäin oleellinen, sillä suurin osa suojeluun liittyvistä velvoitteista ovat peräisin kansainvälisestä lainsäädännöstä sekä sopimuksista ja asiakirjoista. Tutkimuksessa on huomioitu myös vuoden 2015 pakolaiskriisin vaikutukset turvapaikkaprosessin kehittymiselle. Pakolaiskriisin seurauksena kansallista lainsäädäntöä on muutettu muun muassa poistamalla kansallinen suojeluun liittyvä lupakategoria humanitaarinen suojelu ja lyhentämällä hylättyyn turvapaikkahakemukseen liittyvää valitusaikaa sekä muuttamalla rikollisen turvapaikanhakijan palautukseen liittyvää säädäntöä.

Ensimmäisessä luvussa avataan työn tausta sekä tutkimusmetodi, joka on lainopillinen. Toisessa luvussa on käyty läpi turvapaikan saamiseen liittyvää lainsäädäntöä sekä sivuttu oleskelulupien saamista myös yleisesti. Turvapaikka myönnetään yleensä joko turvapaikkamenettelyssä tai toissijaisen suojelun perusteella. Eräänlaista suojeluun liittyvää oleskelulupakategoriaa edustavat myös tilapäinen suojelu (jota ei ole vielä koskaan toistaiseksi käytetty) sekä muu humanitäärinen suojelu. Lisäksi tutkimuksessa on lueteltu turvapaikan haun vaiheet tiiviisti läpi prosessin kulun selkiyttämiseksi. Sen jälkeen selvitettiin valtion vastuunmäärittämiseen liittyvää Dublin III -asetusta ja käytiin lyhyesti läpi asetukseen liittyvää Euroopan komission ehdottamaa uudistusta eli mahdollista Dublin IV -asetusta.

Työn kolmannessa luvussa käsiteltiin työn ytimessä olevia asioita, eli turvapaikkamenettelyä ja toissijaisen suojelun saamista rikollisen turvapaikanhakijan näkökulmasta. Yksi oleellisin asia rikokseen syyllistyneen turvapaikanhakijan näkökulmasta ovat poissuljentalausekkeet, joita sovelletaan niissä määriteltävissä tilanteissa. Poissulkemislausekkeen soveltaminen kuitenkin vaatii tietyn näyttökynnyksen ja mikäli turvapaikanhakijan tai pakolaisen tilanne on palautuskiellon piiriin kuuluva, voi se käytännössä olla rajoitus suojelemisen poissulkemiselle. Käytännössä poissulkemisperusteiden soveltaminen voi johtaa joko turvapaikkahakemuksen hylkäämiseen tai pakolaisaseman menettämiseen ja karkottamiseen, mitä käsiteltiin seuraavaksi. Pääasiallisesti pakolaisaseman menettää, mikäli on syyllistynyt riittävän vakavaan rikokseen tai toistuvilla rikoksilla osoittanut olevansa vaaraksi yleiselle turvallisuudelle. Mikäli perusteita kansainväliseen suojeluun ei enää ole, voi tämä johtaa ulkomaalaisen karkottamiseen. Karkottaminen ei kuitenkaan voi tulla kyseeseen, mikäli ulkomaalaisella on perusteltua syytä pelätä joutuvansa palautuskiellossa määriteltyjen tekojen, kuten vainon tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Tässä työssä läpikäydyn kokonaisuuden perusteella voidaan vastauksena tutkimuskysymykseen todeta, että tietyn tyyppinen rikollisuus vaikuttaa turvapaikkaprosessiin sen kaikissa vaiheissa, mutta suurin merkitys on lähtömaan turvallisuustilanteella, mikä on lähtökohta arvioitaessa suojelun tarvetta myös yleisesti. Mikäli kyse on vakavista ei-poliittisista rikoksista tai teoista, jotka ovat YK:n periaatteita vastaan, voidaan turvapaikka jättää myöntämättä. Tällöin on toki relevanttia tarkastella tehdyn rikoksen laatua, eli onko rikos riittävän merkittävä sulkemaan ulkomaalainen kansainvälisen suojelun piiristä. Kuitenkin palautuskiellon ehtojen täytyessä (eli turvapaikanhakijaa ei saa käännyttää tai karkottaa kuolemaan tai epäinhimillisiin olosuhteisiin) turvapaikka on käytännössä pakko myöntää, joskin tällöin oleskelulupa myönnetään vuodeksi kerrallaan ja se tarkistetaan aina määräajan umpeutuessa. Tällöin kysymys on siitä, millaiseksi lähtömaan tilanne todetaan selvitettyä kansainvälisen suojelun tarvetta. Mikäli hakija voi saada kotimaastaan suojelua tai YK:n tarjoamaa suojelua, turvapaikkaa ei myönnetä. Tässä siis otetaan huomioon sisäisen paon mahdollisuus ja muu viranomaisilta haettavissa oleva turva.

Sellaisessa tilanteessa, missä turvapaikanhakija tai pakolainen syyllistyy rikokseen Suomessa, voi hän joutua suorittamaan vankeusrangaistuksensa Suomessa. Vankeusrangaistuksen jälkeen suojelun tarve arvioidaan uudelleen ja jos tarvetta suojelulle ei enää ole, voi tämä johtaa karkottamiseen. Lisäksi vankeusrangaistus vaikuttaa turvapaikanhakijan perheen yhdistämisoikeuteen, mikä kuuluu pakolaisaseman saaneelle muussa tapauksessa.

Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kohdalla puhutaan pääsääntöisesti erittäin haavoittuvassa asemassa olevasta ihmisryhmästä. Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että he saavat tarvittavan määrän informaatiota suomalaisesta oikeusjärjestelmästä liittyen heidän omiin oikeuksiinsa ja velvollisuuksiin. Myös oikeusministeriön teettämässä Rikoksentorjuntakatsauksessa tuodaan esille tarve pakolaisten ohjeistukselle ja integroinnille rikoksien ehkäisemiseksi. Tarkastellen oikeusjärjestyksen tasolla suomalaista turvapaikkaprosessia vaikuttaisi siltä, että ulkomaalaislain uudistuksissa suunta on keskittynyt enemmän suojelun poissulkemiseen ja karkottamisen helpottamiseen, kuin rikoksia ennaltaehkäiseviin toimiin. Suunta näyttäisi olevan myös kansainvälisen diskurssin tasolla sama, sillä Dublin IV -asetus vaikuttaisi vahvistavan unionin ulkorajoja.

Suomi on pyrkinyt etenkin pakolaiskriisin jälkeen rakentamaan turvapaikka-asioita koskevan lainsäädännön mahdollisimman yhdenmukaiseksi kansainvälisen lainsäädännön kanssa ja siksi kansallisesta lainsäädännöstä on poistettu tiettyjä kohtia, jotka ovat olleet suotuisampia kuin ylikansallinen oikeus olisi suonut. Kun vertaa kansallista ja ylikansallista oikeutta, voidaan huomata,

että ne ovat hyvin samanlaiset. Voidaan kuitenkin kysyä, mitkä tarkoitusperät tällä on ja onko tavoiteltavaa, että lainsäädännössä on selkeä pyrkimys vähentämään turvapaikanhakijoiden määrää tekemällä suojelun hakemisesta aiempaa epäsuotuisampaa. Tässä suhteessa on toki otettava huomioon poliittisten pyrkimysten heijastuminen lainsäädäntöön.

Aiheesta tekee mielenkiintoisen myös se, että toisaalta rikollisten turvapaikanhakijoiden oikeuksien tarkastelu peilaa myös yhteiskunnassa piileviä arvoja ja kertoo niiden punninnasta. Onko rikollisella yhtäläinen oikeus saada suojaa ja turvaa omalla hädän hetkellään? Kuinka tehdään punnintaa siitä, milloin rikokseen syyllistynyt tipahtaa yhteiskunnan suojeluksen ulkopuolelle? Kysymyksiin ei ole oikeaa vastausta, mutta kyseessä ovat loppujen lopuksi ihmisoikeudet, jotka kuuluvat kaikille riippumatta heidän ominaisuuksistaan tai teoistaan. Kuinka voidaan päättää, kenelle tietyt oikeudet kuuluvat ja kenelle eivät? Toisaalta on kuitenkin luonnollista, että oikeudet ja velvollisuudet kulkevat käsi kädessä, eli rikokseen syyllistymällä voi menettää tiettyjä oikeuksia. Eettisen kysymyksen lisäksi on kyse yhteiskunnan arvopohjasta sekä siitä, kuinka sen halutaan näkyvän luotaessa yhteisiä sääntöjä.

Kokonaisuudessaan turvapaikan hakuprosessissa vaikuttaviin asioihin sisältyy niin useita eri muuttujia, että sen muotoileminen selkeäksi ja koherentiksi kokonaisuudeksi on haasteellista eikä välttämättä edes tavoiteltavaa. Lopputuloksen tulisi ideaalitulanteessa olla kuitenkin aina sen näköinen, mitä kunkin turvapaikanhakijan tai pakolaisen yksilökohtainen tilanne muodostaa. Tilan jättäminen harkinnalle mahdollistaa toisaalta tilanteen paremman yksilökohtaisen tulkinnan, mutta voi johtaa myös ikävien aukkotilanteiden syntyyn.